

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

Procesos acumulados:

ACTO: Decreto 100.13.019 del 29 de marzo de 2020

RADICACIÓN: **85001-2333-000-2020-00123-00**

ACTO: Decreto 100.13.020 del 31 de marzo de 2020

RADICACIÓN: **85001-2333-000-2020-00133-00**

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.

I ANTECEDENTES

El Municipio de Hato Corozal, remitió vía correo electrónico el Decreto 100.13.019 del 29 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, correspondiendo por reparto al despacho 03 según acta del 31 de marzo del mismo año.

Posteriormente, El Municipio de Hato Corozal, remitió igualmente vía correo electrónico el Decreto 100.13.020 del 31 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de dicho ente territorial, por el cual se modifica los artículos 1 y 2 del decreto previamente mencionado, correspondiendo al despacho 03 según acta del 2 de abril del mismo año.

TRAMITE PROCESAL 85001-2333-000-2020-0123-00

El 1 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 65 del 02 de abril de 2020, de igual forma se notificó personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 52 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

TRAMITE PROCESAL 85001-2333-000-0133-00

El 2 de abril del año en curso, se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 66 del 03 de abril de 2020, de igual forma se notificó personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 55 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

Acumulación

Luego de verificar los dos expedientes referidos, por afinidad de materia se resolvió la acumulación en un solo trámite en auto del 27 de abril de 2020, notificado por estado No 78 del 28 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha. el día 06 de mayo de 2020 se corrió traslado del proceso al Ministerio Público remitiendo copia del expediente en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

Posteriormente, transcurrido el término otorgado a los terceros intervinientes sin pronunciamiento, en cumplimiento del auto admisorio, el día 06 de mayo de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

ACERVO PROBATORIO RECAUDADO 2020-00123-00 y 2020-00133:

En cumplimiento de lo ordenado en el auto aludido, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Decreto No 100.13.015 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la situación de Calamidad Pública en Hato Corozal, con el fin de

adelantar acciones para detener la transmisión, prevenir la propagación, brinda atención y en general mitigar todos los efectos del virus COVID-19, hasta por el término de seis (6) meses y/o hasta cuando se supere la contingencia, dispone además que el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Social, Integral y Productiva, elaborarán el plan específico para la respuesta y recuperación, que permita la atención de los efectos adversos que ocasione la propagación del COVID-19.

- ✓ Decreto No. 100.13.018 del 26 marzo de 2020 a través del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Hato Corozal, para atender la situación sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y las consecuencias de la declaratoria nacional del Estado de emergencia económica, social y ecológica y la orden de aislamiento obligatorio, se autoriza a los secretarios de despacho a realizar la contratación pertinente, particularmente al de hacienda para que realice los movimientos presupuestales que considere necesarios.
- ✓ Decreto No .100.03.04.080 del 13 de diciembre 2019 por el cual se expide el presupuesto general de rentas y recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Hato Corozal para la vigencia fiscal comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Decreto No .100.13.085 del 30 de diciembre 2019, por el cual se liquida el presupuesto general de rentas y recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Hato Corozal para la vigencia fiscal comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, se detallan los rubros y se clasifican o definen las apropiaciones.
- ✓ Plan plurianual de inversiones, documento denominado Plan de desarrollo Hato Corozal Alto y Sostenible 2020-2023.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Dentro del término de traslado, expresó que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política, así como establecer si el

funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente, el Ministerio Público hace un recuento del marco normativo que regula el control automático de legalidad y reseña las regulaciones emitidas por el Gobierno Nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo, por otra parte, cita el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Trae a colación el régimen municipal, específicamente la Ley 136 de 1994, además del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020 que atribuye al alcalde las facultades para tomar la decisión objeto de estudio, concluyendo que este funcionario es el funcionario competente para tomar la disposición adoptada en esa entidad territorial y que la misma acata los lineamientos de orden nacional con ocasión de la pandemia, por lo cual solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad de la referencia.

II CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como los decretos 100.13.019 del 29 de marzo de 2020 y 100.13.020 del 31 de marzo de 2020, objeto de estudio fueron expedidos por el alcalde municipal de Hato Corozal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020

El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”* y en la parte resolutive, consignó:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

Parágrafo 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria*

Artículo 4. Vigencia. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".*

3 NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, "cuando el

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."

La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar como requisitos de forma los siguientes:

"(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial²); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos"³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, refirió que según la jurisprudencia⁴, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁵.

² Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que "no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las 'diversas manifestaciones sociales' que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público".

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

⁵ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la Ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, advirtió:

“(…) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (…)

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁷ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...).”

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO 100.13.019 DEL 29 DE MARZO DE 2020 Y DEL DECRETO 100.13.020 DEL 31 DE MARZO DE 2020.

4.1 CAUSAS:

El alcalde municipal de Hato Corozal, conforme a la motivación expresada en el Decreto 100.13.019 del 29 de marzo de 2020, estableció como causa la declaratoria de emergencia económica y social declarada por el gobierno nacional en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y haciendo uso de las facultades extraordinarias que otorgadas en el Decreto 461 del 22 de marzo del año en curso y Decreto 100.13.018 del 26 de marzo de 2020 que declaró la urgencia manifiesta con efectos contractuales y con el fin

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

de atender la fase de contención requiere modificar el presupuesto de gastos de la administración central para la vigencia del 2020 y adecuarlo a las necesidades actuales y así mismo dar cumplimiento a los lineamientos del nivel nacional.

Posteriormente, como ya se mencionó el alcalde de Hato Corozal expide el Decreto 100.13.020 del 31 de marzo de 2020, que también ocupa la atención de esta providencia, mediante el cual modifica los artículos 1 y 2 del 100.13.019 del 29 de marzo de 2020, en el primero determinando en el código 22121212 – dimensión salud pública en emergencias y desastres como fuente la 420 y en el artículo segundo elimina el código 222211- fortalecimiento del sector agropecuario e incorpora el código 222213 - encuentros agropecuarios, conservando la fuente 420 prevista en el Decreto inicial100.13.019.

4.2. PERTINENCIA:

ORIGEN DE LOS RECURSOS A TRASLADAR: En el marco de la emergencia económica y social y la emergencia sanitaria, y por tanto de un estado de anormalidad legal, por mandato del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, las rentas comunes y la destinación específica pueden ser objeto de modificación en el presupuesto de 2020, siempre y cuando no sean de origen constitucional. Pues la norma en comento preceptúa *“Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020”*. En este sentido, para la reorientación de recursos, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejo municipales, así se trate del procedimiento del traslado ordinario de recursos, la novedad de la norma, para este caso es la autorización para que el acto lo expida el Alcalde Municipal sin autorización del Concejo Municipal. Conforme al Decreto 100.13.085 de fecha 30 de diciembre de 2019, por el cual se liquida el presupuesto general de rentas y recursos de capital y de gastos o apropiaciones del Municipio de Hato Corozal para la vigencia fiscal de 2020, aparecen dos partidas de origen identificadas con los códigos 222211

fortalecimiento sector agropecuario por \$ 285.000.000 y la partida 222212 asistencia técnica y sanitaria agropecuaria por \$ 300.000.000 de donde se debitaron la suma de \$ 200.000.000 y 180.000.000 respectivamente.

DESTINO DE LOS RECURSOS A TRASLADAR. Conforme al conjunto de normas que informan el caso tenemos: Que el Parágrafo 1 del artículo primero del Decreto 461 de 2020, dispone que estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

PLANEACIÓN PRESUPUESTAL. La vinculación entre el presupuesto y la planificación contribuye a mejorar la asignación de los recursos a través del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, permite coordinar las acciones de los distintos organismos y fortalecer las estrategias de gobierno a largo mediana y plazo. La Máxima autoridad de planeación en el municipio., el Alcalde Municipal, imparte las orientaciones para iniciar el proceso de planeación y elaborar el plan de desarrollo de acuerdo con su Programa de Gobierno, presenta el resultado del proceso de planeación al Consejo de Gobierno, convoca al Consejo Territorial de Planeación y le presenta el Plan de Desarrollo, realiza los trámites pertinentes para la aprobación del Plan de Desarrollo en el Concejo Municipal, realiza los ajustes que indique. Y anualmente el presupuesto municipal es un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que efectúa el Concejo Municipal cada año, y las disposiciones necesarias que garanticen una ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo, el presupuesto desarrolla su plan de gobierno y por ende, pretende desarrollar el voto programático. Su preparación y ejecución se desarrolla dentro de lo que la Constitución y la ley han denominado el sistema presupuestal, el cual tiene por objeto optimizar la asignación de los recursos públicos, garantizar la aplicación de los principios presupuestales y el desarrollo local a corto, mediano y largo plazo.

Obra como prueba el plan de desarrollo del Municipio (2020 a 2023) el cual contempla en el programa 1, con enfoque de derechos, atención a la mujer adulto mayor, discapacidad, población pobre, entre otros. El programa 3,

contempla una mejor gestión del riesgo. El programa 6, denominado “un bien para todos” contiene el programa de salud pública.

Se crea el fondo territorial de salud con varios componentes, el subsidiado, salud pública, cofinanciación de salud, y otros.

La proyección de ingresos en el presupuesto, dada las circunstancias de la pandemia, solo prevé un 1,8% de aumento anual .

Como se observa están dadas las condiciones desde el plan de desarrollo para hacer las modificaciones presupuestales ordenadas, fue prevista la contingencia en el plan de desarrollo y están los instrumentos legales para su ejecución.

Pues bien, el Decreto 100.13.019 del 29 de marzo de 2020, objeto del control, en su parte resolutive creó en el presupuesto de gastos un rubro nuevo por \$380.000.000, en el programa plan territorial de salud por \$235.000.000, en la partida 221212 denominada dimensión salud pública en emergencia y desastres y sector atención a grupos vulnerables - promoción social por \$145.000.000 -programa: atención a grupos vulnerables, denominado ayuda humanitaria en situaciones declaradas de calamidad pública. En este rubro presupuestal nuevo se contracreditó por dos partidas presupuestales que sumadas cubren \$380.000.000, debitados a esta cuenta.

Las cuentas debitadas corresponden al rubro fortalecimiento del sector agropecuario y asistencia técnica y sanitaria agropecuaria, correspondiente a los códigos 222211 y 222212, respectivamente, partidas que se incluyeron en el presupuesto de gastos como gastos de inversión - fondo local de salud - sector salud – programa plan territorial de salud – sector atención a grupos vulnerables – promoción social – programa: atención a grupos vulnerables – rubro presupuestal 221661 denominado ayuda humanitaria en situaciones declaradas de calamidad pública.

Sobre este punto, es del caso traer a colación el artículo 41 del Decreto 111 de 1996, en cuanto determina que gasto público social es aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y otros como el mejoramiento de la calidad de vida de la población que pueden ser programas de inversión. Lo

anterior significa que la operación presupuestal de traslado tiende a atender la contingencia ocasionada por la emergencia, de tal manera que resulta pertinente, pues está destinado al rubro presupuestal 221661 denominado ayuda humanitaria en situaciones declaradas de calamidad pública, en este caso dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno nacional.

El Decreto modificatorio 100.13.020 del 31 de marzo de 2020, en primer lugar, corrige omisión al establecer con claridad la fuente del traslado que corresponde a 420 y que consultada la página web del municipio, el Decreto de liquidación presupuestal para el año 2020¹¹, corresponde al código interno 420 de ingresos del municipio de libre destinación. Esto es que los emolumentos presupuestales tomados para hacer el traslado no tienen ninguna limitación legal, en consecuencia es pertinente la modificación efectuada al origen de los recursos.

En cuanto a la modificación del artículo segundo del Decreto 100.13.019, en la cual se excluyó el código 222211 que corresponde al fortalecimiento del sector agropecuario y se contracreditó en su remplazo el código 222213 encuentros agropecuarios, no afectan la esencia del traslado, más aún cuando corresponde al mismo rubro padre denominado sector agropecuario código 2222, luego dicha modificación sigue los lineamientos de la emergencia y de las facultades del alcalde.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.

El Decreto 100.13.019 del 29 de marzo de 2020, tiene como destino la ayuda humanitaria, el medio utilizado es un traslado presupuestal originado en la calamidad pública derivada de los efectos de la pandemia declarada como emergencia en el decreto 417 del 17 de marzo de 2020, destinado a atender necesidades de la población dentro del ya referido concepto ayuda humanitaria, que tiene como fin atender el hambre, la salud, la educación de la infancia y las poblaciones desfavorecidas; con lo cual se cumple con la estricta sujeción al principio de proporcionalidad.

¹¹ www.hatocorozal-casanare.gov.co

La necesidad de la medida tomada en el decreto objeto de estudio, debe analizarse con un criterio amplio, con el fin de preservar en esencia la dignidad humana lo cual incluye acciones para evitar el colapso del sistema de salud, mantener la higiene pública y en general proteger a las personas en sus condiciones básicas de sobrevivencia haciendo especial atención a la primera infancia, mujeres en estado de embarazo, adultos mayores, el programa de vacunas, solo a título de ejemplo.

Es indudable que el uso de la inversión declarada va en beneficio de superar las contingencias que afectan las condiciones de dignidad humana y que busca conjurar la crisis - por lo menos en parte - de la población del municipio de Hato Corozal. Con lo cual se crean las condiciones para hacer tránsito a la normalidad social y económica de la población.

En cuanto al Decreto modificatorio, basta indicar que el alcalde municipal haciendo uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por la emergencia, puede corregir sus propios actos al observar defectos formales, tales como los previamente indicados, que se originaron en el decreto principal y que se reitera fue sometido al control inmediato de legalidad, encontrándolo ajustado a derecho.

Vigencia y oponibilidad del decreto local.

En lo que atañe al artículo 4 del Decreto 019 y artículo 3 del Decreto 020 observados *"El presente decreto rige a partir de expedición"*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo serán oponible a terceros desde el momento de su publicación.

4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE HATO COROZAL

El Decreto 111 de 1996 en su artículo 80, establece la posibilidad de hacer traslados al presupuesto cuando sea indispensable aumentar las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

En el actual estado de emergencia no es necesario solicitar el correspondiente acuerdo al Concejo municipal, pues así lo dispone el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, cuando autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientación de rentas de destinación específica de sus entidades territoriales.

5.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 100.13.019 DEL 29 DE MARZO DE 2020

El Decreto 100.13.019 del 29 de marzo del presente año examinado, fue dictado dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es 12 días posteriores a la declaratoria de emergencia y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas como beneficiadas por sus efectos y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta. En forma contraria, no se refiere a pocas personas o a alguna persona ni a muchas personas identificadas.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, el Decreto 100.13.019 del 29 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Hato Corozal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

SEGUNDO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, el Decreto modificatorio 100.13.020 del 31 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Hato Corozal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta

providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

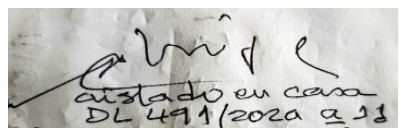
TERCERO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Hato Corozal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

CUARTO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

QUINTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada


atestado en casa
DL 491/2020 a 13

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado
Con salvamento de voto



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado